

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

los donantes, para priorizar los municipios según las necesidades basadas en evidencias empíricas e identificadas de forma conjunta.

Los planes locales que se han desarrollado a través del Mapa de riesgos y recursos, a cargo del Ministerio de Asuntos Sociales del Líbano y el PNUD, representan un modelo válido. Se debe reforzar su capacidad para canalizar los fondos de los donantes hacia el desarrollo local y sus sinergias con la planificación humanitaria. Como iniciativa piloto, el PNUD y ACNUR buscan integrar la planificación humanitaria y de desarrollo en el Plan de Acción de Aarsal. Estos esfuerzos deberán evaluarse, corregirse e incrementarse de forma apropiada.

El personal técnico de los organismos humanitarios y de desarrollo involucrado en la coordinación, la planificación y la gestión de la información continúa abrumadoramente concentrado en la capital. El reconocimiento de la importancia de que la coordinación y la planificación sean localizadas y basadas en zonas deberá ir acompañado de una descentralización de los recursos.

La asistencia directa de los organismos humanitarios a los hogares pobres libaneses

sigue siendo insuficiente y fragmentada, lo que refuerza un sentimiento de injusticia entre las comunidades de acogida. Los organismos deben poner en marcha una planificación más integrada y tener más en cuenta el papel de las comunidades locales, incluidos alcaldes y sociedad civil, a la hora de identificar a las personas necesitadas.

En el octavo año del conflicto sirio y con una presión cada vez mayor para que los refugiados sirios regresen a una situación inestable y peligrosa, la comunidad internacional debe proporcionar un apoyo más audaz y útil a las autoridades libanesas. En el difícil ambiente en 2017 de la delicada región de la Beca, las autoridades municipales demostraron que se han ganado con creces el derecho de ser un receptor y socio clave en este apoyo.

Josep Zapater zapater@unhcr.org
Jefe de la suboficina de Zahlé, ACNUR
www.unhcr.org

Este artículo ha sido escrito a título personal.

1. UNHCR's Regional Refugee and Resilience Plan in Response to the Syria Crisis <http://bit.ly/UNHCR-3RP-2017-2018>

Competencia entre seguridad e imperativos humanitarios en la berma

Charles Simpson

Aproximadamente 60 000 sirios están atrapados en una zona desolada en la frontera entre Siria y Jordania llamada "la berma". Cuando se prioriza cuestiones de seguridad frente a necesidades humanitarias y los organismos de ayuda recurren a grupos milicianos para entregar la ayuda, las consecuencias pueden ser lamentables.

Cuando el Gobierno de Jordania restringió severamente la entrada a través de su frontera con Siria en Rabaa al-Sarhan en octubre de 2014, 5000 desplazados internos sirios fueron rechazados. Establecieron refugios temporales a 200 metros de Jordania plantando, con ello, una semilla en el desierto que ha crecido hasta convertirse en dos asentamientos informales de tiendas de campaña: Rukban, con 60 000 habitantes, y Hadalat, con 1000.

Separados de Jordania por una barrera rocosa de arena —conocida como "berma"—, estos asentamientos han sufrido inestabilidad interna, acceso insuficiente a alimentos, agua y ayuda no alimentaria, problemas de salud generalizados y ataques regulares por parte del

Ejército Sirio Libre (ESL) y las Fuerzas Armadas Árabes Sirias (FAAS). La vulnerabilidad de los habitantes de lo que ahora se conoce como la berma ha sido perpetuada por el continuo cierre fronterizo de Jordania y las restricciones al acceso humanitario citando cuestiones de seguridad. Varios organismos de ayuda han cooperado con las restricciones jordanas (incluso en comunicaciones públicas con relación a la berma) para garantizar un acceso limitado a los asentamientos, pero esto solo ha servido para prolongar las condiciones de vulnerabilidad y provocar que el secretismo sea la norma, lo que, a su vez, ha impedido un análisis claro de los costes y beneficios de la política jordana de cierre de fronteras.

La situación es compleja y este artículo no pretende ser acusatorio, sino más bien presentar información que permita un análisis de costo-beneficio más equilibrado de la política de cierre de fronteras. Los objetivos de seguridad y el humanitarismo no tienen por qué estar reñidos pero, si no disponen de una información certera, los encargados de la formulación de políticas corren el riesgo de malinterpretar o tergiversar estos intereses haciendo que parezca que una cosa excluye a la otra.

Esquivar el imperativo humanitario

Si bien Jordania atribuyó abiertamente el cierre de fronteras a motivos de seguridad por su preocupación de que hubiese terroristas entre la población refugiada, otro motivo no dicho fue la creciente sensación de incapacidad del país para mantener a una creciente población de 600 000 refugiados sirios (el 7% de la población total de Jordania) que estaba sobrecargando la economía, los servicios y las infraestructuras de Jordania.

Además de citar preocupaciones de seguridad, Jordania, con el apoyo de sus patrocinadores internacionales, evitó la responsabilidad jurídica internacional al afirmar que las personas que huían del conflicto y que ahora se refugiaban en la “zona gris” fronteriza eran, de hecho, personas desplazadas internas, situadas fuera de territorio jordano en “tierra de nadie”; interpretando con flexibilidad las fronteras establecidas por el acuerdo Sykes-Picot en 1916¹. En el plano nacional, Jordania tenía su propia interpretación de ciertos aspectos de las leyes nacionales y la Carta Árabe de Derechos Humanos (Jordania no ha ratificado plenamente la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni su Protocolo) para autorizar tanto la devolución de los sirios de Jordania a la berma como para impedir a los sirios vulnerables cruzar las fronteras.

Estas acciones han amenazado directamente el derecho a la vida de los habitantes de la berma. Los alojamientos temporales son en su mayoría tiendas improvisadas, de tres por tres metros, construidas con materiales que se desmoronan y ocupadas por entre tres y diez personas. El entorno polvoriento y la escasez de alimentos, agua, atención médica e instalaciones higiénicas han dado lugar a una alta incidencia de enfermedades transmisibles, malnutrición y muertes maternas e infantiles.

Al estar restringido el acceso, los organismos de ayuda han desarrollado su

creatividad para entregar ayuda a través de la frontera, incluso con lanzamientos aéreos y usando grúas para lanzar provisiones a la berma, donde niños con carretas tiradas por burros distribuyen los recursos por todo Rukban. ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados, y UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, también han trasladado por vía aérea a voluntarios sirios a Jordania para recibir formación en materia de salud comunitaria y derechos de los refugiados, devolviéndolos después a la berma para que realicen evaluaciones médicas, vacunen contra la poliomielitis, recopilen documentación y reparen los alojamientos.

Sólo una pequeña minoría de residentes en la berma puede cruzar a Jordania, ya sea para recibir tratamientos de emergencia o para establecerse en el campamento de refugiados de Azraq, a unos 300 km de distancia. De media, solo a tres familias de la berma por semana se les permite pasar a través de los centros de tránsito de Bustana o Ruwayshid para asentarse en Jordania. Además, citando razones de seguridad, de los pocos que son admitidos



Agencias de la ONU entregan ayuda a los sirios varados en la frontera entre Siria y Jordania, agosto de 2016.

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

en Azraq, solo una cuarta parte se establece entre la población general del campamento; la mayoría de ellos están confinados en los poblados 2 y 5, donde su acceso al mundo exterior está severamente restringido.

Contrapartidas para llegar

Los organismos de ayuda han intentado esquivar las restricciones impuestas a la berma a través de servicios autorizados por las Fuerzas Armadas de Jordania (FAJ) como World Vision, Jordan Health Aid Society International y la First Technical Support Company. Como no hay suficientes proveedores de servicios autorizados por las FAJ, los organismos de ayuda también han contratado a agentes paramilitares en el sur de Siria, incluida la milicia (conocida como el Ejército de Badia) de Rakan Khdeir, un empresario sirio convertido en miliciano que ha facilitado la distribución de ayuda transfronteriza bajo el auspicio de Al Badia Logistics Services². La milicia de Khdeir puede haber resultado eficaz para la ejecución del servicio, pero también ha recibido críticas por desviar ayuda a su milicia y por favorecer a personas de su red social.

La coordinación con actores milicianos como Khdeir abre el debate sobre el acceso humanitario a corto plazo frente a la estabilidad a largo plazo. Aunque los grupos paramilitares han permitido que la ayuda llegue al asentamiento, estos acuerdos también suponen una mala administración de los suministros humanitarios y exponen a los civiles a convertirse en objetivos militares. En diciembre de 2016, el almacén de suministros de Khdeir en Rukban, patrocinado por World Vision, fue objeto de un ataque que se saldó con la destrucción de la ayuda no alimentaria y la muerte de un soldado del ejército de Badia. En enero de 2017, otro ataque dirigido al almacén de

suministros de ayuda de Rukban controlado por la milicia de Jeesh Ahrar al-Ashar (Ejército de las Tribus Libres) se saldó con la muerte de cuatro personas en un mercado cercano. En respuesta, Jordania restringió los viajes a 10 km de la frontera y limitó aún más el acceso de los trabajadores humanitarios.

La historia de la berma es, por lo tanto, una historia con moraleja acerca de las complicadas contrapartidas que tienen lugar cuando las agencias humanitarias dependen de actores milicianos para llegar a las poblaciones civiles vulnerables. En el momento en que redactamos este artículo, los principales organismos de ayuda humanitaria ya han estado debatiendo estrategias para ampliar la prestación de ayuda y el desarrollo en el sur de Siria a medida que surjan acuerdos de alto el fuego; se debería valorar lo aprendido en Rukban antes de seguir adelante con los planes de emplear grupos paramilitares para el apoyo logístico y para la seguridad en las carreteras con el fin de llegar hasta los desplazados internos³.

La gobernanza en Rukban

A medida que crecían los asentamientos, proliferaban bandas de hombres jóvenes que cometían delitos como robos, a veces con violencia. No obstante, los ancianos de las tribus de la berma han trabajado hacia una gobernanza más efectiva. En junio de 2016, se fundó el Consejo Tribal de Palmira y de la Badia Siria (TCPSB, por sus siglas en inglés), que contaba con un poder “blando” —patrimonio, costumbres, su tradicional generosidad, *wasta* (capital social) y la reputación de imparcialidad de sus líderes— para mediar en disputas, asignar recursos, administrar servicios médicos, supervisar proyectos de construcción y llevar a cabo actividades divulgativas. Dos de los objetivos centrales del Consejo fueron, en primer lugar, unir a las diferentes tribus del asentamiento bajo una autoridad civil de gobierno y, en segundo lugar, servir de mentores para los jóvenes que viven en la berma promoviendo “los valores de ciudadanía, derechos humanos y dignidad” en lugar de permitir que “la juventud... simplemente alimente la guerra”⁴.

A medida que el TCPSB consolidaba su autoridad, expulsó a los líderes del Ejército de las Tribus Libres de Rukban, restringió la circulación de vehículos para reducir el riesgo de que transportaran artefactos explosivos improvisados, reguló el porte de armas dentro del asentamiento y estableció



puestos de control policiales del TCPSB. La autoridad judicial fue revocada de las facciones de la ESL, cesando las detenciones arbitrarias, y se otorgó el poder judicial a un Consejo Judicial civil y a unas leyes internas recién redactadas. A pesar de estos logros, la naturaleza temporal de los asentamientos implica que la gobernanza sigue siendo informal en gran medida y que el TCPSB debe reafirmar constantemente su autoridad sobre el poder coercitivo de las milicias regionales.

¿Seguridad versus humanitarismo?

Las restricciones de acceso a la berma impuestas por las FAJ también han limitado la disponibilidad de información, impidiendo una defensa de la causa informada, así como la evaluación de las necesidades y el desarrollo de políticas. No se conocen con exactitud datos fundamentales como el número de familias que hay en la berma. El Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones depende en gran medida de sus propios informes y de los datos de los satélites para estimar la población y afirma que existe un número significativo pero indefinido de registros fraudulentos por parte de las familias de la berma. Según el empleado de un organismo de ayuda humanitaria, también hay discrepancias entre los organismos de ayuda y el Ministerio de Planificación y Cooperación Internacional de Jordania acerca de la cantidad de ayuda que realmente ha llegado. A pesar de estos problemas, académicos, defensores de la causa y periodistas mantienen su fijación en el campamento jordano de Zaatari, demasiado estudiado pero de más fácil acceso, mientras ignoran, en gran medida, las preocupaciones más acuciantes de una berma menos accesible⁵. La responsabilidad moral de los investigadores de proyectar con rigor las opiniones de los más vulnerables no se ha cumplido.

Los datos sobre los riesgos para la seguridad que supone la población de la berma también son limitados, lo que da lugar a una política de seguridad basada en conjeturas y no en pruebas. En septiembre de 2016, Alice Wells, entonces embajadora de Estados Unidos en Jordania, hizo una declaración restando importancia a las necesidades de quienes se encontraban en la berma y, ofreciendo un argumento infundado para mantener cerrada la frontera, alegaba que en el asentamiento había “solicitantes de asilo legítimos, gente que quería quedarse en Siria pero buscaba un refugio seguro contra los bombardeos aéreos,

traficantes, contrabandistas, grupos armados y, como bien sabe Jordania, terroristas”⁶. La vulnerabilidad de quienes viven en la berma se perpetuaba con esta postura. En el mismo mes en que tuvo lugar la declaración de Wells, aviones rusos bombardearon el campo y mataron a un líder del TCPSB. Al mes siguiente, dos menores murieron en Rukban por falta de atención médica. Estas muertes dieron lugar a una reunión en la frontera jordana entre el TCPSB, las FAJ y los organismos de ayuda, pero no se alcanzó ninguna resolución sobre el acceso o sobre la reapertura de la frontera.

Hay un debate en curso sobre si trasladar a 45 000 habitantes de la berma al campamento de refugiados jordano de Azraq, pero, de momento, las preocupaciones en seguridad de Jordania mantienen en la frontera a estos desplazados internos, saltando por encima del imperativo humanitario de ofrecer una protección duradera. Inevitablemente, cualquier cambio con respecto a esta política no procederá de Jordania, sino de la presión externa de los agentes internacionales y, en especial, de los grandes donantes de desarrollo extranjeros. Hay pocas pruebas de los beneficios que aporta a Jordania seguir reteniendo a los habitantes de la berma en tierra de nadie. A medida que avanza la estrategia para expandir la entrega de ayuda al sur de Siria, las lecciones de la berma deberían hacer también que los organismos de ayuda se pararan a pensar a la hora de desarrollar planes para emplear grupos milicianos con el fin de llegar a los desplazados internos sirios.

Charles Simpson charles.simpson@tufts.edu
Administrador de programa, proyecto Refugees in Town, Centro Internacional Feinstein
Tufts University <http://fic.tufts.edu/>

1. En la práctica, la frontera estuvo bastante fluida hasta 2014 aproximadamente.
2. Williams S (2017) “World Vision rattles aid groups with solo operation for Syrians at Jordan border”, *IRIN* <http://bit.ly/IRIN-20170124-aid-groups>
3. ATHA (2015) “Perspectives on Access: Engaging with Non-State Armed Groups”, podcast de *Harvard Humanitarian Initiative*, <http://bit.ly/ATHA-HHI-perspectives-2015>
Véase también *Revista Migraciones Forzadas* no. 37 sobre “Grupos armados no estatales y desplazamiento” www.fmreview.org/es/no-estatales
4. Entrevista con un portavoz del TCPSB.
5. Jacobsen K y Landau L (2003) “The Dual Imperative in Refugee Research: Some Methodological and Ethical Considerations in Social Science Research on Forced Migration”, *Disasters* <http://bit.ly/Disasters-2003-Jacobsen-Landau>
6. <http://bit.ly/Wells-20160918>